



**ÉSZREVÉTELEK A NEMZETI KORRUPCIÓELLENES PROGRAMRA, A NEMZETI KORRUPCIÓELLENES PROGRAM 2015.-2016. ÉVRE VONATKOZÓ INTÉZKEDÉSI TERVÉRE, VALAMINT A NEMZETI KORRUPCIÓELLENES PROGRAM ÉS A 2015.-2016. ÉVRE VONATKOZÓ INTÉZKEDÉSI TERV ELFOGADÓDÁSÁRÓL SZÓLÓ KORMÁNYHATÁROZATRA ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK**

A kormány korrupció elleni stratégiája (Nemzeti Korrupcióellenes Program, az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv és az ezek végrehajtásáról gondoskodó kormányhatározat) nem szükkölködik a mai kor követelményeinek megfelelő átláthatósági és korrupció ellenes elvek hangoztatásával. Látszik, hogy a stratégia alkotói több civil szervezet, így a Transparency International Magyarország (TI) kutatásait, értékeléseit, állásfoglalásait is felhasználták a dokumentum kidolgozásához. A program a korrupció definícióját a TI-éhoz hasonlóan határozza meg, és ezzel – helyesen – kiterjeszti a korrupció fogalmát a hatalommal való visszaélés olyan eseteire is, amelyek túlmutatnak a büntetőjog rendelkezésein. Mintha a kormány is belátná, hogy Magyarországon a legalizált korrupció egyes formái is jelen vannak.

Összességében azonban – a TI álláspontja szerint – a program ebben a formájában még nem alkalmas arra, hogy érdemben csökkentse a korrupciót Magyarországon. Ennek legfőbb, jóllehet nem egyetlen oka, hogy a jelenleg kormányzó politikai elitnek az ország korrupciós fertőzöttségben játszott szerepét és felelősségét a program teljesen figyelmen kívül hagyja. Magyarországon a politika, az állam, a politikai pártok rendkívül fertőzöttek a korrupció által, erről egyértelműen tanúskodnak a TI, az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek felmérései is. A program ezeket a tényeket ugyan többnyire hivatkozza, de a politika felelősségéről mindennek a kialakulásában már egyetlen szót sem szól.

Márpedig a TI szerint a mai, rendszerszintű, nemegyszer a szabályozásra is kiterjedő, legalizált korrupciós kockázatok kialakulásáért és a korrupció elburjánzásáért a jelenlegi kormányzó elitet alapvető felelősség terheli. A fékek és ellensúlyok helyreállítását magában foglaló átlátható, elszámoltatható és befogadó intézményrendszer nélkül nem képzelhető el a korrupció érdemi mérséklése. A TI a kétezres évek első évtizede kormányainak korrupció ellenes tevékenységét is siralmasnak tartja, ezért szögeztük le már 2008-ban, hogy Magyarországon intézményesült a korrupció. Ráadásul, a pártfinanszírozás, a vagyonynyilatkozati rendszer, további a lobbiszabályozás átláthatósága és hatékonysága terén a rendszerváltás óta eltelt negyedszázadban nem vagy alig történt előrelépés.

Jelen program két, leginkább előremutató eleme a vagyonynyilatkozatok rendszerére és a közérdekű bejelentőkre vonatkozó szabályozás módosítását előirányzó megállapítások. Bár a TI ezeken a területeken is jóval többet tart szükségesnek, mint amennyit a kormány felvállalni készül, elismerjük, hogy ezekben a pontokban a stratégiában megfogalmazott javaslatok a mai helyzetenél jobb állapotot eredményeznének. A vagyonynyilatkozati rendszerrel kapcsolatban méltányoljuk, hogy a kormány elismeri a jelenlegi megoldás tarthatatlan és képmutató voltát. Ezen a téren előremutató megoldásnak tartjuk a vagyonynyilatkozatok elektronizálását és nyilvános hozzáférhetőségének biztosítását,

ahogyan azt is helyeseljük, hogy a kormány büncselekményé nyilvánítaná a hamis vagyonyilatkozat tételét. A közérdekű bejelentők védelme terén ugyan keveselljük azt, amit a stratégia felvállal, de előrelépésnek tartjuk, hogy a stratégia szembenéz a jelenlegi szabályozás komoly hiányosságaival. Azt is pozitív fejleménynek tekintjük, hogy a jövőben minden állami és önkormányzati szervezetnél és az állami vállalatoknál is egységes eljárásrend szerint kell kezelni a korrupcióra tett állampolgári jelzéseket.

A konkrét korrupciós kockázatok azonosításában és az intézkedési tervben a legnagyobb hiányosságokat a közbeszerzési korrupció és a pártfinanszírozás terén látjuk. A stratégia ugyan célul tűzi a közbeszerzésekre vonatkozó információk jelenleginél szélesebb körének a nyilvánosságra hozatalát, ám az új közbeszerzési törvény kidolgozása során beéri annak semmitmondó és nem számon kérhető előírásával, hogy az „antikorrupciós szempontokat fokozottan érvényesíteni kell”. Ha tényleg csak ennyi valósul meg, a közbeszerzések magyarországi világa marad, ami eddig volt: egyes kivételezett üzleti csoportok közpénzekkel történő jutalmazásának az eszköze. A stratégia a pártfinanszírozás terén sem eléggé ambiciózus, hiszen mindössze a jelenlegi szabályozás felülvizsgálatát írja elő, ráadásul ezt is egyebek mellett a politikafinanszírozási korrupció visszaszorításában legalábbis kétes hírnévnek örvendő Állami Számvevőszék tapasztalatai alapján kellene végrehajtani. Ha a kormány tényleg véget akar vetni a pártpénzek korrupciójának, a pártok finanszírozásán túl a választási kampányok szabályait és pénzügyeit is meg kell újítani, méghozzá nem az Állami Számvevőszék, hanem a TI és más civil szervezetek [kampánymonitor](#) tevékenységének tapasztalatai alapján.

Több mint bűn, hiba, hogy a stratégia nem foglalkozik érdemben a közérdekű, mindenekelőtt a közpénzekre vonatkozó adatok hozzáférhetőségével. A stratégia mintha nem venne tudomást az elmúlt évek során az információszabadságot, azon belül is elsősorban a közadatok nyilvánosságát támadó kormányzati intézkedésekről. Ez a stratégia hitelességét is megkérdőjelezi, hiszen hiába a nagyobb vagyonyilatkozati nyilvánosság és a közérdekű bejelentők cizelláltabb védelme, ha a parlament sorra másra szavazza meg a közpénzadatokat titkosító törvényeket. Már-már bizarr, hogy miközben a kormány korrupció elleni stratégiáját véleményezzük, [nyílt levélben](#) vagyunk kénytelenek tiltakozni a Paksi Atomerőmű beruházással összefüggő adatok nemzetbiztonsági megfontolásból történő titkosítása ellen.

## RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

I. A TI a Nemzeti Korrupcióellenes Programra (a továbbiakban: program) az alábbi észrevételeket teszi.

### 1. A program alapelveivel összefüggő észrevételek:

- a. Nem tartjuk elfogadhatónak, hogy a program az integritásban megjelenő követelményeket egyedül a központi államigazgatási szervekre érvényesíti. A program alapelvei között értelmezett integritás fogalom ezáltal kizárja az integritási követelményeket számos államhatalmi szerv és közpénzt használó más intézmény esetében. Ez ellentmond a program 4.1.1 alpontjában írtaknak, amely előírja az integritásirányítás rendszerének az önkormányzatokra, az igazságszolgáltató szervekre és az autonóm államigazgatási szervekre történő kiterjesztését. Javasoljuk, hogy a program az integritás követelményeit már az alapelvek körében is kiterjesztően, minden közhatalmi szervezetre és a közpénzt használó más intézményekre kiterjesztve értelmezze.
- b. Bár egyetértünk azzal, hogy a korrupció elleni fellépés nem kizárólag a kormány feladata, mégis hiányoljuk annak rögzítését, hogy a kormányzó elit, a végrehajtó és – a parlamenti többségére támaszkodó – törvényhozó hatalom birtokában, minden más állami és nem állami szereplőnél többet és hatékonyabban tehet a korrupció ellen. Ezért azt javasoljuk, hogy a program az alapelvek között rögzítse, hogy a kormány elsődleges felelősséget visel a korrupció elleni küzdelemben, amit jogalkotói és jogalkalmazói feladatok végrehajtásával, valamint általában példamutató magatartás tanúsításával valósíthat meg a gyakorlatban.
- c. Egyetértünk a korrupciós jelenségek folyamatos kutatásának a szükségességével, jelezzük azonban, hogy a program nem tartalmaz erre vonatkozó vállalást. Javasoljuk ezért, hogy a program irányozza elő a korrupció megismerésére konkrét kutatások elvégzését, és gondoskodjon az ehhez szükséges forrásokról is.
- d. Egyetértünk azzal, hogy a program nem tesz javaslatot a korrupció elleni új állami szerv, csúcshatóság létrehozására, ám vitatjuk, hogy a korrupció elleni sikeres fellépés megoldható lenne az „alkalmazható jogintézmények finomhangolásával”. Számos területen – ilyen például a politikai pártok és kampányaik finanszírozása, a kampányszabályozás, a közérdekű adatok megismerhetősége, a vagyonyilatkozati rendszer és a közérdekű bejelentők védelme – a meglévő szabályozás átfogó felülvizsgálata indokolt. Erre nézve az alábbiakban, a program vonatkozó részeihez kapcsolódóan, konkrét javaslatokat teszünk.
- e. A célkitűzések körében javasoljuk, hogy a program ne a jogi személyek, hanem általában a közhatalmi döntéshozók és a közpénzhasználók jogkövető és értékorientált működését tűzze célul.

### 2. Az általános helyzetértékeléssel összefüggő észrevételek

- a. A program a jelenlegi korrupciós helyzet kialakulásának és mintázatainak bemutatására szentelt mindösszesen két bekezdésben teljességgel figyelmen kívül hagyja a 2010. évi kormányváltást követő fejleményeket, és nem említi a korrupció

- álláspontunk szerint – rendszerszerű (vagyis a szabályozásra is kiterjedő) jellegét. Ilyenformán a mai korrupciós helyzet kialakulásáért viselt *politikai* felelősség felvetésének kérdése teljességgel hiányzik az anyagból.
- b. A TI álláspontja szerint a fékek és ellensúlyok rendszerének a 2010 utáni időszakban bekövetkezett szisztematikus szétzilálása az egyik legnagyobb korrupciós kockázatot jelenti ma Magyarországon. Ha az eredeti rendeltetésük szerint a végrehajtó hatalmat kontrollálni hivatott állami intézmények a kormány befolyása alá kerülnek, akkor megszűnik az államhatalom részrehajlás nélküli, a közjó érdekében végzett ellenőrzése. Így fennáll a veszély, hogy nem képződik akadály a kormánycentralizációs törekvéseinek és az önkényes, testre szabott szabályozást eredményező, pártérdekek és ideológiai szempontok által vezérelt törvényalkotásnak.
- c. A program legelső mondata félrevezető: „A Kormány megalakulásától kezdve egyik legfontosabb feladatának tekinti az állam iránti bizalom növelését, a közigazgatás integritásának erősítését, valamint a közigazgatás megtisztítását a korrupció felderítése és a bűnösök elszámoltatása útján.” (4. oldal) A TI a közbizalom javulására utaló jelet egyáltalán nem tapasztal, ellenkezőleg, a közbizalom szintje Magyarországon nemzetközi összehasonlításban rendkívül alacsony; idősoros összevetésben pedig a „mélyponti stagnálás” állapotában van. Nem látszik, hogy sikerült volna elmozdulni a kétezres évek első évtizedének második felében azonosított – bizalomhiányt, normazavart és paternalizmust mutató – értékszerkezetből.
- d. A közigazgatás integritásának erősítése sem látszik megvalósulni, még akkor sem, ha nem vitatjuk a kormány erre vonatkozó szándékának komolyságát, sőt az egyes részkérdésekben elért (a későbbiek során kifejtett) eredményeket sem. Mindemellett, a nemzetközi felmérések azt mutatják, hogy a kormányzati politika átláthatósága világviszonylatban rendkívül alacsony. A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) versenyképességi rangsorában Magyarország a kormányzati politikai átláthatóságát illetően 144 országból a 119. helyen áll. Az ebben a tényben sűrűsödő problémahalmazról a program nem tesz említést. Nem sokkal jobb a helyzet a versenyképességet részben meghatározó úgynevezett intézményi indikátorcsoport egyéb mutatóiban sem, amiről szintén nem ejt szót a program. A magyar versenyképességnek az elmúlt szűk másfél évtizednyi romlása jelentős részben (bár nem kizáróan) és a WEF-jelentések alapján statisztikailag kimutathatóan az intézményi működés terén végbement romlás miatt következett be. Az intézményi környezetet tekintve 2014-ben Magyarország a WEF-listán a világ országai között a 83. helyen állt. A kormányzati átláthatóság kiemelkedően alacsony szintje mellett az intézményi indikátorcsoport szinte mindegyikében (például: indokolatlan befolyásszerzés, állami szerződések tisztasága, közpénzek illetéktelen felhasználása, állami szabályozás terhe, kormánytisztviselők részrehajló döntései) a WEF-rangsorban elért magyar helyezés messze alatta marad a régiós átlagnak. (A régióba a viseigrádi négyeket, a Balti országokat és Szlovéniát soroltuk.) Az állami szerződések tisztaságát illetően Magyarország 2014-ben a 112. helyen állt, míg a

kormánytisztviselők részrehajló döntései kategóriában a 122. helyen végzett (144 országból). Egy kivétel van: az igazságszolgáltatás (bírók) függetlensége, itt a magyar helyezés jobb, mint a régiós átlag. A WEF mellett az Institute for Management Development ([IMD](#)) adatai is azt támasztják alá, hogy az intézményi működés romlása az ezredforduló első évtizedének a végén nem állt le, éppen ellenkezőleg: felgyorsult.

- e. Amennyiben a korrupciót úgy definiáljuk, ahogy a TI – és a program is –, akkor a korrupció kategóriájába sorolhatóak azok az esetek, amelyek, a rábízott hatalommal visszaélve, meghatározott ideológiai, párt-, illetve csoportérdekek által vezérelt tulajdon- és/vagy jövedelemátcsoportosítást hajtanak végre a jogalkotás útján. Ennek eklatáns példája az ún. trafikügy, amely esetében okkal vélelmezhető, hogy az átláthatatlan pályázati elbírálások nyomán a kormányhoz közelálló személyek nagyobb eséllyel juthattak dohány kiskereskedelmi koncessziókhoz. Ha ez a szemlélet teret nyer a gazdaságban és a társadalomban, akkor az az átlátható, piaci verseny erősítése helyett a járadékvadászat elterjedéséhez, végső soron a bennfentes kapitalizmus kialakulásához vezet. Erről a jelenségről és veszélyről a program nem tesz említést.
  - f. A fenti, I/2/b-e. pontokban megfogalmazott állításaink egybevágnak az Európai Bizottság friss 2015. februári – tehát a program elkészülte után nyilvánosságra került – [országjelentésével](#). Az Európai Bizottság ebben megállapítja, hogy a korrupció a közigazgatásban továbbra is „aggodalomra ad okot” és a közbeszerzések különösen kitétek a korrupciós veszélynek. Magyarországra az instabil szabályozási környezet, a döntéshozatal átláthatóságának hiánya és az érdekgyűlölet közötti nem kellő intenzitású („inadekvát”) egyeztetés jellemző. Mindez – állapítja meg a Bizottság – nagy szerepet játszik az üzleti környezetnek az elmúlt időszakban végbement romlásában. A Bizottság külön is megemlíti a kiszámíthatatlan és túl gyakori jogszabályi változásokat, valamint a hatástanulmányok hiányát és gyenge minőségét, mint olyan tényezőket, amelyek hozzájárulnak a befektetői környezet romlásához.
3. A korrupció megelőzésére és az integritás erősítésére 2011-2014 között tett kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos észrevételek
- a. A program a korrupció elleni küzdelem eddigi eredményei között említi a közérdekű adatok nyilvánosságát, amelyet a program szerint az információs szabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény garantál. A program ezen a helyen teljességgel elmulasztja reflektálni az elmúlt évek azon jogalkotási és gyakorlati fejleményeire, amelyek rombolják a közérdekű adatok megismerhetőségét. Ezek közül külön kiemelésre érdemes a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény alkalmazásának az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján nyújtott költségvetési támogatásra történő alkalmazásának a kizárása, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdése – a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának az átfogó, számlaszintű illetve tételes ellenőrzésére alkalmas közérdekű adatigényléseket külön törvényi rendelkezések hatálya alá rendelése és az erre való hivatkozással történő

megtagadás elleni jogorvoslatként a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vizsgálatának előírása. Amint a lenti I/8/b. pontban részletesen kifejtjük, e törvényi rendelkezések visszavonását javasoljuk.

- c. Tényként elfogadjuk, hogy Magyarország Alaptörvénye valóban jelentős szemléletbeli változást eredményezett a közvagyon kezelésében. Ilyen hatást tulajdonítunk egyebek mellett az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének és 39. cikk (2) bekezdésének. Ám, mint fentebb jeleztük, a program reflektálatlanul hagyja az Alaptörvény életbe léptetését részben megelőzően, részben azt kísérően a magyarországi demokráciában a kormány által végrehajtott módszeres intézményi rombolást.
- d. Az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész 2011. november 18-ai, a programban hivatkozott korrupció elleni nyilatkozatával összefüggésben rámutatunk arra, hogy abból semmilyen kézzelfogható és nyilvánosan is megismerhető eredmény nem származott. A nyilatkozat pusztán deklaráció maradt, amely egyáltalán nem befolyásolta sem a magyarországi korrupció helyzetét általában, sem az aláíró szervek korrupció elleni teljesítményét.
- e. Elismerjük ugyan, hogy a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját tartalmazó 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat számos előremutató kezdeményezést fogalmazott meg, de rá kell mutatnunk az alábbiakra. Egyrészt, a kormányhatározat alapján elfogadott jogszabályok közül a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény, valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet – amint azt lentebb, a program vonatkozó megállapításaihoz kapcsolódóan részletesen kifejtjük – erősen megkérdőjelezhető minőségűek. Másrészt, e kormányhatározat szellemisége egyáltalán nem hatotta át a kormány általános cselekvését, amire egyebek mellett az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvényt módosító, 2013. évi XCI. törvény szolgált példát, ami miatt mások mellett a TI is kénytelen volt elhagyni a kormány által működtetett korrupció elleni kerekasztalt.
- f. A program vívmányként említi meg az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet megalkotását. A TI álláspontja szerint az integritásirányítási rendelet nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és az elmúlt két évben nem volt képes érdemben javítani az államhatalmi szervek korrupció elleni teljesítményét. Az Európai Bizottság fenti I/2/f. pontban hivatkozott országjelentése is kiemeli, hogy „az integritásirányítás rendszere nem bizonyult hatékonynak a korrupció visszaszorításában”. Jellemző, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) kinevezett ugyan integritás tanácsadót, mégis kétes hírnévre tett szert a korrupció elleni küzdelemben. Maga a szabályozás is több szempontból elhibázott, ahogyan arra a TI a rendelet társadalmi vitája során 2013. január 8-án kelt észrevételeiben rámutatott. A szabályozás nem garantálja az integritás tanácsadók függetlenségét és megengedi az integritás tanácsadó feladatainak az adatvédelmi felelős, az esélyegyenlőségi felelős vagy a fegyelmi biztos általi ellátását, ami jelentősen

leértékeli az integritásért viselt felelősséget. Az ügyfélnek nem minősülő érdekérvényesítőkkal („lobbistákkal”) történő kapcsolattartásról készült jelentések nyilvánosságát pedig elmulasztja szabályozni a rendelet: a közszolgálati dolgozóknak ugyanis elegendő tájékoztatni a hivatali felettesüket. E kormányrendelet vívmányként történő feltüntetése azért is hiba, mert a program teljességgel elmulasztja megemlíteni a lobbizás jelenségét. Az átláthatatlan lobbizás a TI [kutatása](#) szerint a korrupció melegágya.

- g. A program szintén a korrupció elleni küzdelem eredményeként tünteti fel a Magyarország helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény elfogadását. Ezzel összefüggésben megállapítjuk, hogy a helyi önkormányzati testületek törvényességi felügyelete és a belső kontrollrendszer jogszabályi meghatározása önmagukban nem minősülnek korrupcióellenes lépéseknek. Annál is kevésbé, mert az önkormányzatok átláthatósága számos ponton elégtelen. Jellemző, hogy a TI és más civil szervezetek által „önkormányzati minimum” címen megfogalmazott [követeléseket](#) – legyen elérhető az önkormányzat honlapján az önkormányzat költségvetése, az önkormányzati testületi és bizottsági ülések napirendje és minden előterjesztés, az önkormányzat, illetve intézményei, cégei által kötött minden szerződés, valamint minden önkormányzati vagyonynyilatkozat – az önkormányzatok túlnyomó többsége nem teljesíti. Javasoljuk, hogy a program a közérdekű adatok közzétételéről és a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről Budapest XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata által kiadott 28/2014. (XI. 18.) [rendeletben](#) foglaltakat általános önkormányzati átláthatósági követelményekként irányozza elő az önkormányzati átláthatóság erősítése és a helyi korrupciós kockázatok csökkentése érdekében.
- h. A program tévesen tekinti korrupció elleni vívmánynak a panaszokról és a közérdekű bejelentőkről szóló 2013. évi CLXV. törvény megalkotását. Ezt a szabályozást – amint azt a program a 4.5. pontban maga is említi – a TI látszatszmegoldásnak nevezte. Az erre vonatkozó, már többször kifejtett érveinket a program vonatkozó részénél foglaljuk össze.
4. A korrupcióra vonatkozó adatokkal, elemzésekkel összefüggő észrevételek
- a. Egyetértünk azzal, a korrupció mérését nehezíti, hogy számos korrupciós jelenség nem írható le a korrupció büntetőtörvényi fogalmával. Rámutatunk azonban arra, hogy tapasztalataink szerint a korrupt magatartások gyakran nem a szoros értelemben vett korrupciós, hanem más bűncselekmények, például hűtlen kezelés, hanyag kezelés, hivatali visszaélés formájában jelennek meg.
- b. A program által „regisztrált korrupciós bűncselekmények” címmel táblázatos formában közölt adatok nehezen értelmezhetőek. Úgy tűnik, mintha a program a regisztrált bűncselekmények számadatait vetné össze a vádemelési javaslattal befejezett nyomozások számadataival. Ez módszertanilag hibás, ugyanis a regisztrált bűncselekmények száma a bünyügyi statisztikai rendszeren belül a bűncselekményi adatok között található, miközben a vádemelések száma az ettől elkülönülő eljárási adatok között található. A vádemelések száma ezért ésszerűen a feljelentett

cselekmények számával vagy az összes eljárás befejezés számával, illetve egyes specifikus eljárás-befejezési módok (a vádemeléshez képest más bünygyi statisztikai adat szolgáltatására okot adó döntések) számával vethető össze. A programban található táblázat adatai azt a benyomást keltik, mintha a regisztrált korrupciós bűncselekmények több mint 90%-ban, egyes esetekben pedig több mint 100%-ában a nyomozás vádemelési javaslattal történő befejezésére kerülne sor. Javasoljuk ezért a táblázatban foglalt adatok felülvizsgálatát. Javasoljuk továbbá a korrupciós bűncselekményekre nézve más adatok és elemzések közzétételét, például: regisztrált korrupciós bűncselekmények száma a megelőző 15 évben, nyomozáseredményesség az elmúlt 15 évben, a korrupciós bűncselekmények nyomozásának eredményessége a vagyon elleni és az erőszakos bűncselekmények nyomozáseredményessége tükrében, a vádemelések aránya a feljelentett cselekményekhez és a bizonyítottság hiányában befejezett eljárásokhoz képest az elmúlt 15 évben korrupciós bűncselekmények, valamint vagyon elleni és erőszakos bűncselekmények esetében.

- c. A program a nemzetközi szervezetek megállapításai és ajánlásai körében utal arra, hogy a GRECO a harmadik körös értékelés során a büntetőjogi és a pártfinanszírozási területre vonatkozó ajánlásokat fogalmazott meg. A program azonban magukat a javaslatokat nem említi meg, ahogyan azok magyarországi kezeléséről is hallgat. Javasoljuk, hogy a program tételesen ismertesse ezeket az ajánlásokat, és azt is, hogy Magyarország mely ajánlásoknak és milyen módon felelt meg, illetve tájékoztasson arról, hogy a nem teljesített ajánlásokat mikor és milyen formában tervezik megvalósítani.
- d. A program az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye magyarországi végrehajtását vizsgáló jelentés megállapításait csak részben, a nemzetközi együttműködésre vonatkozó egyezményi szabályok végrehajtására vonatkozó ajánlások erejéig ismerteti. Az ajánlásoknak történő megfelelésről azonban nem esik szó, ami a nemzetközi együttműködés terén különösen sajnálatos, hiszen Magyarország a Mol Nyrt.-t érintő súlyos korrupciós gyanú ügyében nem működik együtt az európai uniós társország Horvátországgal. Javasoljuk, hogy a program ismertesse az ajánlásokat és az ezeknek történő megfelelés érdekében tett állami intézkedéseket, illetve tájékoztasson arról, hogy a nem teljesített ajánlásokat mikor és milyen formában tervezik megvalósítani.
- e. A program az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezményének magyarországi végrehajtását értékelő jelentések közül a 2012. évre hivatkozik, holott ennél frissebb értékelés is rendelkezésre áll. A TI e tárgyban legutóbb 2014-ben készített értékelést, és Magyarországot az egyezményt gyengén végrehajtó országok közé [sorolta](#). Ugyanitt a program tévesen hivatkozik arra, hogy az új Btk. kriminalizálta volna a vesztegetés feljelentésének elmulasztását (az OECD egyezményre figyelemmel a program feltehetően a nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetés feljelentésének elmulasztását kriminalizáló büntetőrendelkezésre gondolt).

##### 5. A SWOT-elemzéssel kapcsolatos észrevételek



- a. Nem derül ki, hogy a program mit ért a „meglévő szakmai-politikai konfliktusok elmérgesedése” (23. oldal) kifejezés alatt.
- b. Tévesnek tartjuk, hogy a program veszélyként tünteti fel a korrupció problémájának és más, „vitatott témáknak” (demokrácia helyzete, civil szervezetekkel való viszony) az összekapcsolódását és „politikai fegyverré válását” (23. oldal). Egyrészt nem világos, hogy a program mit ért „vitatott” alatt. Nem derül ki, hogy a program azt tartja-e vitatottnak, hogy egyáltalán probléma-e Magyarországon a demokrácia helyzete és a civil szervezetekkel való viszony – ezt a következtetést erősíti az, hogy a program a korrupciós helyzet értékelése körében teljességgel figyelmen kívül hagyja a demokratikus intézményrendszer meggyengüléséhez vezető folyamatokat –, vagy csak arra kíván utalni, hogy ezeken a területeken is viták zajlanak. Másrészt nem gondoljuk, hogy a korrupció független lenne a demokrácia minőségétől. A TI kutatásai és elemzései szerint a korrupciós fertőzöttség szoros összefüggésben (statisztikailag kimutatható korrelációban) áll a civil társadalom helyzetével, a jogállamisággal és a demokrácia minőségével. Négy észak-európai és öt közép-európai országot vizsgálva egyértelműen [látszik](#), hogy a korrupciós fertőzöttség csökkentése nem képzelhető el az ezen tényezőkben mért javulás nélkül. Más szavakkal: illúzió olyan kormányzást feltételezni, amely egyfelől zászlajára tűzi a korrupció mérséklését, másfelől a demokratikus értékeket, a jogállami normákat és a civil társadalom szabadságát figyelmen kívül hagyja. Ilyen berendezkedés tartósan nem jöhet létre. Javasoljuk tehát, hogy a program érdemben foglalkozzon a magyarországi demokrácia helyzetével és a civil szervezetekkel való viszonyal, ne pedig veszélyként tételezze az ezekre vonatkozó vitát.
- c. Amennyiben a program úgy gondolja, hogy „erős kormányzati lépések hiányában romlik Magyarország megítélése”, vagy a korrupció percepciója, ennek veszélyként történő tételezése helyett inkább a szükséges, erős kormányzati lépésekre irányuló javaslatokat kellene megfogalmaznia.
- d. A romló befektetői környezet és a versenyképesség csökkenése valóban komoly – és immár bekövetkezett – „veszély”. Amint arra a fenti I/2. pontban rámutattunk, a hazai versenyképesség mintegy másfél évtizedes romlásában kulcsszerepe van az intézményi környezet eróziójának. A fékek és ellensúlyok helyreállítását magában foglaló átlátható, elszámoltatható és befogadó intézményrendszer nélkül nem képzelhető el sem a korrupció elleni teljesítmény, sem pedig a versenyképesség javulása.
6. Az integritásirányítási rendszer és kultúra fejlesztésével összefüggő észrevételek
- a. A fenti I/3/f. pontban már kifejtettük az integritásirányítási rendszerre vonatkozó főbb kritikai megállapításainkat. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet szervi hatálya túlzottan szűk, a szabályozás nem garantálja az integritás tanácsadók függetlenségét és az eljárásuk hatékonyságát, a lobbizásra vonatkozó rendelkezés pedig nem eredményez valódi átláthatóságot. Ennek megfelelően az integritásirányítás rendszere nem hozott érdemi előrelépést a

korruptió elleni küzdelemben.

- b. A program a 4.1.1 alpontban említi az integritásirányítási rendszer bevezetése óta szerzett tapasztalatokat és kijelenti, hogy a „teljes jogi megfelelés biztosítása további teendőket igényel”. Feltételezzük, hogy a program itt arra utal, hogy az állami szervek még az integritásirányítási rendszerre vonatkozó, eleve sem túl ambiciózus szabályokat sem alkalmazzák, vagyis az állam nem alkalmazza saját magára az egyébként kötelező integritásirányítási szabályokat. Ez a TI szerint elsődleges korrupciós kockázatot jelent. Ezen a területen a jogalkalmazás egységesítése helyett az integritásirányítási rendszer alapvető újragondolását javasoljuk, az integritás tanácsadók tényleges alkalmazása, valódi függetlenségük megteremtése és a szervezeten belüli visszaélések fogadására vonatkozó érdemi hatáskörök szabályozásával, továbbá az integritásirányítási rendszernek a központi államigazgatáson kívüli szervekre történő kiterjesztése érdekében (e legutóbbi követelményt a program is célul tűzi).
- c. A program az integritásirányítással összefüggésben teljesen reflektálatlanul hivatkozik az Állami Számvevőszékre (ÁSZ), mint olyan „prevenció-központú” szervezetre, amelynek „nem a szankcionálás a célja, hanem a megelőzés”. Tapasztalataink szerint az Állami Számvevőszéknek huzamos ideje nincsen oka büszkének lenni a korrupció elleni küzdelemben nyújtott teljesítményére. A TI különösen a párt- és kampányfinanszírozás kontrollja terén nyújtott ÁSZ teljesítményt tartja [siralmasnak](#).
- d. Egyetértünk az Európai Bizottság korrupció elleni jelentésében a közszolgálati összeférhetetlenség szabályozatlanságáról és szankcióinak a hiányáról írtakkal. Nem világos azonban, hogy, miként azt a program javasolja, a közszférában foglalkoztatottak személyügyi alapnyilvántartásának az összeférhetetlenségi nyilatkozattal történő bővítése mennyiben jelentene megoldást. A program adós marad annak kifejtésével, hogy a változatlanul önkéntes nyilatkozaton alapuló összeférhetlenségi információ nyilvántartása miként eredményezne tényleges ellenőrzést, és miféle szankciók lennének hivatva megelőzni, illetve megszüntetni az összeférhetlenséget. Javasoljuk a jelenleginél szigorúbb tilalmak bevezetését, hiszen a közszolgálat jelentős részében, legalábbis a közhatalom gyakorlását megvalósító foglalkozásokban a teljes másodállás tilalom indokolt (a jogi oltalom alá eső tevékenységek értelemszerű kivételével). Ilyen tilalom okszerűen előírható például a büntetőjogi hivatalos személyek teljes körére. A közhatalmi dolgozók és az állami vagy önkormányzati tulajdonosi szerepvállalással működő gazdasági társaságok vezető tisztségviselői, illetve felügyelő bizottsági tagjai vonatkozásában pedig a hivatali pozíciójából következő másodállás ingyenességének előírását javasoljuk.
- e. Az oktatói típusú összeférhetetlenség terén a program téves helyzetértékelésből hibás következtetésre jut. A közszféra dolgozói jogi oltalom alá eső szerzői és oktatói, eladói tevékenységeket a jogszabályi rendelkezések keretei között szabadon, jövedelem ellenében végezhetnek. A közszolgálati szakmai tevékenységük körébe eső előadások, prezentációk, oktatások megtartása azonban nem ilyen tevékenység.

Ez utóbbi oktatói munka a közszolgálat része és a közszférában dolgozó köteles azt külön juttatás nélkül ellátni. A munkáltatói jogkör gyakorlója azonban a rendkívüli munkateljesítményt céljuttatás megállapításával honorálhatja. Javasoljuk a közszféra dolgozók oktatói tevékenységére vonatkozó összeférhetlenségi megállapítások ennek megfelelő felülvizsgálatát.

- f. A program szerint az oktatás etikus lefolytatását a munkáltató az integritás tanácsadókon keresztül folyamatosan ellenőrizheti. A program azonban nem határozza meg, hogy ezt az egyébként ilyen hatáskörökkel nem rendelkező integritás tanácsadó miként tenné meg. Különösen érdekes a helyzete ebből a szempontból a több tízezer fős állománnyal rendelkező rendvédelmi szervezetek által részfoglalkoztatásban alkalmazott egyetlen fő integritás tanácsadónak.

#### 7. A közbeszerzésekkel összefüggő észrevételek

- a. A program nem foglalkozik a közbeszerzések ajánlattevői oldalán jelentkező korrupciós kockázatokkal és nem tesz javaslatot olyan szabályozási garanciák kiépítésére, amelyek kiküszöbölnék ezeket a kockázatokat. Ajánlattevői korrupcióról akkor beszélünk, amikor az ajánlattevő valamilyen előny hatására visszalép, és a lényegesen drágább második helyezett lesz a nyertes. Körbenyerés akkor történik, amikor az ajánlattevők megegyeznek, hogy melyik közbeszerzési eljárásban ki legyen a győztes. Így valaki mindig nyer – csak éppen verseny nincsen. Előfordulhat az is, hogy az ajánlattevő szándékosan indokolatlanul magas árat nyújt be, amely mögött az húzódik meg, hogy a piaci viszonyok által nem indokolt magas árak érvényesüljenek (színlelt ajánlat). Ezért fontosnak tartjuk a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan az ajánlattevők közötti háttéregyeztetések hatékonyabb kiszűrését, és az ennek eredményeként létrejövő, versenyt korlátozó megállapodások szankcionálását.
- b. Továbbá fontos lenne, hogy a közbeszerzési törvény külön szabályozza az európai uniós támogatásból megvalósuló projektek közbeszerzéseinek átláthatóságát, főleg a költségtervezés és megvalósítás vonatkozásában. Gyakori eset, hogy ezen uniós projektek során megvalósítandó beruházások túlárazottak, teret engedve annak, hogy a közbeszerzési eljárások drágábban valósulhassanak meg, mint a beruházás valós piaci ára.
- c. A program a közbeszerzésekre vonatkozóan csak részlegesen ismerteti az Európai Bizottság korrupció elleni jelentésében foglaltakat. Elhallgatja, hogy ez a jelentés fenyegető kockázatként értékeli azt, hogy Magyarországon huzamos ideje korlátozott a verseny a közbeszerzések körében, gyakori, hogy az állam egyetlen ajánlat alapján köt szerződést. Az Európai Bizottság korrupció elleni jelentése megállapította, hogy Magyarországon kiemelkedően magas a valódi verseny nélküli közbeszerzések aránya, amit a TI által a Közbeszerzési Hatóságtól beszerzett adatok is megerősítenek. A Jelentés szerint a közbeszerzési eljárások igen magas arányában egyetlen ajánlattevő vesz részt: 2010-ben 54,3%, 2011-ben pedig 49,1%. Ez az arány még magasabb volt, amikor tárgyalásos eljárást alkalmaztak (átlagosan 61%). Ez minden kétséget kizáróan a közpénzhasználat terén jelentkező súlyos korrupciós

kockázat, ám a program erről nem vesz tudomást.

- d. A program azt sem említi meg, hogy a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló, már hatályon kívül helyezett, 218/2011. (XII. 19.) kormányrendelet szerinti eljárásban lefolytatott, nemzetbiztonsági megfontolásból zárt, illetve verseny nélküli közbeszerzések alkalmazása Magyarországon igen gyakori és az ilyen közbeszerzések számos esetben semmiféle valós nemzetbiztonsági relevanciával nem bírnak. Jellemző, hogy még az ilyen közbeszerzési eljárásban ajánlattételre jogosult gazdasági szereplőknek az Alkotmányvédelmi Hivatal által vezetett jegyzéke is titkos adat.
- e. Egyetértünk azzal, hogy a közbeszerzési adatbázis létrehozása előrelépést jelent, ám az ebben található adatok kereshetősége és az elérhető adatok köre elégtelen. Az adatok köre bővült, ám nem világos, hogy a közbeszerzési közérdekű adatok feltöltését követően mikor kerülnek publikálásra adott dokumentumok, illetve mi a következménye, ha azok nem lesznek feltöltve. Nem jár például semmilyen szankcióval, ha egy ajánlatkérő egyáltalán nem közli az eljárása eredményét, pedig ez is növeli a közbeszerzési adatok átláthatatlanságát. Az adatbázisban nem lehet egyértelműen követni egy-egy közbeszerzés eljárás fázisait annak hirdetményei útján, azaz az egy eljáráshoz tartozó hirdetmények nincsenek megfelelően összekapcsolva. Az ajánlatkérők, ajánlattevők azonosításához azok adószámának feltüntetése lenne célszerű, elkerülve ezzel az esetleges gépelési hibák, különböző megnevezések miatti nem pontos találati listákat. Fontos lenne az adatoknak olyan gépileg olvasható formátumban történő megjelenítése, amely teljes, összefoglaló képet ad adott ajánlatkérőről, ajánlattevőről, és segíti az adatgyűjtést is. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai közötti keresés további finomításra szorul.
- f. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai gyakran ellentmondóak, ami a jogbiztonság sérelmével jár. Egy naprakész, kereshető, ingyenes online adatbázis arra is rávilágítana, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata nem egységes. A Közbeszerzési Döntőbizottság egyébként – a magas jogorvoslati díjak miatt kisebb számú jogorvoslat miatt – kevesebb határozatot hoz ugyan, ám a szabálysértések száma feltehetően nem csökken. Így viszont nehezen, lassan alakul a joggyakorlat is, miközben számos ponton keretjellegű a szabályozás, miközben a jogalkotó is arra hivatkozott, hogy majd a joggyakorlat kijelöli a helyes irányokat.
- g. A program a közbeszerzési korrupció elleni eszközként utal a közbeszerzési jogorvoslati rendszerre, ám nem közli, hogy például a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az erre jogosult szervek hány alkalommal kezdeményezték. Ennek az adatnak a közlését javasoljuk, ez ugyanis valós képet festene a jogorvoslati rendszer működőképességéről.
- h. A program a „közbeszerzési eljárások során esetlegesen megjelenő korrupciós befolyásoltság” kapcsán a „közbeszerzési szabályozás alapját képező elvek gyakorlati érvényesülése” tekintetében látja a kritikákat megalapozottnak. A rendkívül tartózkodó, ámde a valós közbeszerzési korrupcióról vajmi keveset eláruló

megfogalmazás a valóságnak sem felel meg, ugyanis a 2011-ben kidolgozott közbeszerzési szabályozás maga is tartalmaz a korrupciós kockázatokat növelő elemeket. A TI ilyen korrupciós kockázatnak tekinti annak a közbeszerzési törvény általi lehetővé tételét, hogy az ajánlatkérők árubeszerzés vagy szolgáltatás esetén 25 millió forintig, építési beruházásnál 150 millió forintig hirdetmény közzététele nélkül folytassanak le közbeszerzési eljárást. Mindössze legalább három általuk kiválasztott gazdasági szereplőt kell megkérniük arra, hogy tegyenek ajánlatot, ami gyakran látszatszerű megoldást eredményez, hiszen az ajánlatkérő akár névleges ajánlattevőket is meghívhat a közbeszerzési eljárásba. A Közbeszerzési Döntőbizottság megkérdőjelezhető függetlensége is korrupciós kockázati tényező. A Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Közbeszerzések Tanácsa állapítja meg, továbbá ez a szerv nevezi ki és menti fel a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat, valamint elbírálja a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos összeférhetlenségi ügyeket. A Közbeszerzési Hatóság elnöke gyakorolja a munkáltatói jogokat a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke, elnökhelyettese és a közbeszerzési biztosok vonatkozásában. A Közbeszerzési Döntőbizottság működését a Közbeszerzési Hatóság költségvetéséből kell biztosítani, a költségvetési függetlenség hiánya azonban ellentmond a Közbeszerzési Döntőbizottság intézményi és szakmai függetlensége követelménynek. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás díjának emelése további korrupciós problémákat vet fel. A jogorvoslati eljárási díj jelenleg a közbeszerzés értékéhez igazodik, és a díjat előre kell befizetni. A jogorvoslati ügyek számáról nincsenek hitelt érdemlő adataink, de a bizonyossággal határozottan valószínűsítjük, hogy a megemelt jogorvoslati díjak miatt kevesebb jogorvoslat indul. Jellemző, hogy az eljárást kezdeményezők a kérelmeket ugyan többször beadják, ám az eljárási díjakat végül nem fizetik ki, így ezeket az eljárásokat a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi vizsgálat nélkül megszünteti, miközben ez statisztikai szempontból úgy tűnhet, mintha ténylegesen lefolytatott jogorvoslati eljárásról lenne szó. Azt is korrupciós kockázatnak tekintjük, hogy a közbeszerzési törvény alapján egyéves jogvesztő határidőn belül lehet csak jogorvoslati eljárást kezdeményezni, ami nem egy esetben lehetetlenné teszi a jogsértést megvalósító közbeszerzési visszaélések hatékony üldözését.

- i. A program csak „meghatározott esetekben” tenné kötelezővé az ún. „nyílt szerződés / open contracting” alkalmazását, de nem fejt ki, hogy ki és milyen szempontok alapján határozná meg ezeket az eseteket. Javasoljuk, hogy nagy értékű területen történő beszerzéseknél alkalmazzák ezt az eljárást, növelve az átláthatóságot és a közbizalmat.
- j. A program szerint „Figyelemmel az EU bizottsági ajánlásokban az ellenőrzési mechanizmus megerősítése érdekében tett általános, és a kifejezetten Magyarországnak címzett javaslatokra, indokolt lehet az új program elemeként megjeleníteni a belső és külső ellenőrzés megerősítése lehetőségeinek átfogó vizsgálatát, és ez alapján cselekvési javaslatok kidolgozását.” Az ellenőrzés megerősítése érdekében javasoljuk több integritási megállapodás kötését, melyek segítségével hatékonyabb ellenőrzési rendszer építhető ki.

## 8. Az átláthatósággal összefüggő észrevételek

- a. A költségvetési szervek és az állami vállalatok átláthatóságával összefüggésben tévesnek tartjuk a program azon megállapítását, miszerint a „közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok közzétételével kapcsolatos jogkövető magatartás kikényszerítésére a hatályos jogszabályi rendelkezések is lehetőséget teremtenek”. A TI 66 állami vállalatot érintő kutatást végzett az állami vállalatok átláthatósága tárgyában, amint azt a program is hivatkozza. A TI többek között azt vizsgálta a kutatás során, hogy az állami vállalatok megtartják-e a közadatok közzétételére vonatkozó törvényi előírásokat. A 0 ponttól (alacsony törvénytiszteleti index) 100 pontig (magas törvénytiszteleti index) terjedő skálán mindössze két cég szerzett 90 pontnál többet, az átlagos eredmény 46 pont volt. A kutatás arra is fényt derített, hogy az átláthatóságot segítő eszközök közül az etikai forródrót és a szabályozás megfelelés (compliance) megoldások terjedtek el a legkevésbé, ezek mindössze 1-1 vállalatnál voltak megtalálhatóak. A kutatás során az is kiderült, hogy számos állami vállalat azért nem tesz eleget a közadatok közzétételére vonatkozó kötelezettségének, mert vitatja, hogy az információs szabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősülne. A kutatási tapasztalatainkra figyelemmel ezért azt javasoljuk, hogy a program irányozza elő az információs szabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény megfelelő módosítását annak érdekében, hogy a közérdekű adatok megismerésére és közzétételére vonatkozó rendelkezések vitathatatlanul és egyértelműen kiterjedjenek/vonatkozzanak a köztulajdonban álló/nemzeti vagyonból gazdálkodó gazdasági társaságokra is. A kötelezően közzéteendő adatok körének meghatározása során javasoljuk a TI által kidolgozott [egységes lista](#) figyelembe vételét, amely valamennyi olyan információra rákérdez, amelynek közzététele minden állami vállalatra nézve elvárható és releváns.
- b. A kötelezően közzéteendő közadatok tényleges közzétételének rendszeres, bejelentés nélkül történő ellenőrzéséről is rendelkezni kell.
- c. Az állami vállalatok átláthatóságának növelése érdekében javasoljuk az OECD állami vállalatok irányítására vonatkozó iránymutatásainak teljes körű átültetését.
- d. A kötelezően előírt nyilvánosságra hozandó adatok körét célszerű kiegészíteni olyan információkkal, amelyek összhangban állnak az OECD közzétételi ajánlásaival, illetve egyéb módon segítik az átláthatóságot és az integritás alapú vállalatirányítás elterjesztését. A TI az állami vállalatokkal együttműködve [ajánlott közzétételi listát](#) állított össze, amelyet javasolt alkalmazni a kötelező közzétételi lista mellett. A törvényi megfelelés mellett a cél az is, hogy az átlag állampolgár is megtalálja a legfontosabb információkat a honlapon, ezért ez a lista tartalmaz ajánlásokat az adatközlés könnyebb kereshetőségével kapcsolatban is.
- e. Egyetértünk azzal, hogy a program előírja a „közpénzekből nyújtott támogatásokra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát”. A felülvizsgálat során mindenképp javasoljuk a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének a megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 54. § 65. pontjával bevezetett

rendeletkezés – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény alkalmazásának az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján nyújtott költségvetési támogatásra történő alkalmazásának a kizárása – visszavonását. Javasoljuk továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdése – a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának az átfogó, számlaszintű illetve tételes ellenőrzésére alkalmas közérdekű adatigényléseket külön törvényi rendelkezések hatálya alá rendelése és az erre való hivatkozással történő megtagadás elleni jogorvoslatként a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vizsgálatának előírása – hatályon kívül helyezését. Szintén javasoljuk a sportról szóló 2004. évi I. törvény 22. § 2015. január 1-jétől hatályos (3a) bekezdése – amely értelmében a sportági szakszövetség gazdálkodásával összefüggő, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerinti közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó igények a nem állami, nem önkormányzati támogatások tekintetében összesített adattartalom szolgáltatásával is teljesíthetőek – hatályon kívül helyezését.

#### 9. A pártfinanszírozással összefüggő észrevételek

A pártfinanszírozás körében írtakkal kapcsolatban rámutatunk, hogy a politikafinanszírozás teljességét, tehát a pártfinanszírozás mellett a kampányfinanszírozást is kiemelt korrupciós kockázatnak tartjuk. Ezért javasoljuk, hogy a program a politikafinanszírozás mindkét összetevőjével érdemben foglalkozzon. A program a politikafinanszírozás kontrollja terén kiemelten jelentős feladatokkal rendelkező Állami Számvevőszékről megállapítja, hogy annak „igen szűk hatásköre van szankciók alkalmazására, nem rendelkezik közvetlen hatáskörrel ahhoz, hogy adminisztratív szankciókat alkalmazzon az adott szabályok megsértése esetén, ha pl. egy párt nem tette időben közzé beszámolóját”, továbbá rögzíti, hogy a „számvevőszéki jelentések lehetséges hatását pedig a pártok által megküldött információk részletessége korlátozza”. Tapasztalataink szerint az ÁSZ hatáskörei, megfelelő hozzáállás esetén, elégségesek lennének a párt- és kampányfinanszírozás korrupciójának felderítésére és visszaszorítására. A [politikafinanszírozás](#) és a [kampányszabályozás](#) körében a TI már számos alkalommal kifejtette a szakmai álláspontját. Korábbi javaslataink [itt](#) érhetőek el.

#### 10. A vagyonyilatkozati rendszerrel összefüggő észrevételek

- a. Mindenekelőtt egyetértünk az UNODC program által idézett megállapításával, miszerint „ellenőrzés nélkül a vagyonyilatkozatok kitöltése könnyen üres rituálévá silányul”. Egyetértünk továbbá a program által a vagyonyilatkozati rendszer megújítására tett számos egyéb javaslattal is, így a vagyongyarapodás vizsgálatának a szükségességével, és azzal is, hogy ennek ideje alatt az „érintett valamilyen munkajogi következménnyel számolhasson”. A TI is régóta hangoztatja, hogy indokolt „önálló tényállás a szándékosan valótlan tartalmú vagyonyilatkozatot tevő személyekre vonatkozóan” a büntetőtörvényben. Azzal is egyetértünk, hogy „ki kell alakítani a vagyonyilatkozatok benyújtására szolgáló egységes informatikai rendszert”.

- b. Nem értünk egyet azzal a törekvéssel, hogy „meghatározott számú, számítógépes program segítségével kiválasztott minta szűrőpróbaszerűen végzett ellenőrzése reális alternatíva” lenne a vagyonyilatkozatokban foglaltak, illetve a nyilatkozók vagyongyarapódásának az ellenőrzésére. A TI is tisztában van azzal, hogy a vagyonyilatkozási kötelezettség nagyszámú polgárt terhel, akikre egyenként évente vagyongyarapodási vizsgálatot végezni igen költséges. A vagyongyarapodás vizsgálatának a költsége azonban még mindig sokkal kisebb, mint a korrupció okozta károk mértéke, ezért nem tartjuk helyénvalónak, hogy az állam éppen a közvagyon is károsító korrupció elleni küzdelmen spóroljon. Létezik azonban ésszerű kompromisszum, amely áthidalja a véletlenszerű kiválasztás és a minden érintettre kiterjedő, évenkénti tételes vagyonzvizsgálat közötti távolságot. Javasoljuk, hogy a program alakítson ki korrupciós kockázati csoportokat a vagyonyilatkozatot tévők között és az eltérő csoportokra eltérő szigorúságú vizsgálatot írjon elő. Például a vezető közjogi tisztségviselők, országgyűlési képviselők, állami vezetők, bizonyos méret feletti települések választott vezetői, állami vállalatok vezető tisztségviselői, a bűnüldözés, a rendvédelem és az igazságszolgáltatás vezetői és egyes beosztottjai, az Európai Unióból érkező forrásokról döntő személyek, stb. a kiemelt kockázati csoportba sorolandók és esetükben évente tételes vagyongyarapodási vizsgálat indokolt. A vagyonyilatkozatra kötelezett más közhatalmi szereplők esetében már megfelelő megoldás lehet a többévente, és/vagy véletlenszerű kiválasztás alapján végzett vagyonzvizsgálat. A vagyonosodást illető ésszerű kétely felmerülte esetén azonban mindenképpen tételes és átfogó vizsgálat lefolytatás indokolt.
- c. Nem értünk egyet a program azon törekvésével, hogy a vagyonyilatkozási rendszer reformja során el kell kerülni a „szolgáltatandó adatok körének bővítését”. Természetesen nem a nyilatkozattételi kötelezettség alá eső adatok körének mennyiségi kiterjesztése a cél, bizonyos adatbővítés mégis szükségesnek mutatkozik. Például elő kell írni azt, hogy a közhiteles nyilvántartásban nem szereplő ingó javak – a közúti gépjárművek, a légi járművek és a hajók kivételével szinte minden ingóság – értékére vonatkozó nyilatkozat valamilyen megerősítő, hitelesítő adatra támaszkodjon. Ennek hiányában a nagy értékű ingóságok, például műtárgyak vagyonyilatkozatban történő szerepeltetésével mintegy tisztára mosható a korrupció módon szerzett jövedelem.
- d. A „kimutatható átlagnál lényegesen nagyobb, tisztázatlan eredetű vagyongyarapodás tekintetében a bizonyítás megkönnyítésének” vizsgálata szükségességével egyetértünk. Javasoljuk, hogy a program fogalmazzon meg konkrét bizonyításkönnyítő megoldásokat. A TI elképzelhetőnek tartja a bizonyítási tehernek a bünszervezetben részvétel idején szerzett vagyon törvényes eredetének bizonyítására vonatkozó büntetőjogi szabályhoz hasonló szabályozását. Például amennyiben a vagyonyilatkozat tételére kötelezettel szemben indított eljárás valamely vagyonelem vagy vagyonrész, illetve valamely nyilatkozattétel alá eső időszak vonatkozásában indokolatlan vagy tisztázatlan vagyongyarapodást állapított meg, az érintettet terhelje a teljes vagyona törvényes eredetének a bizonyítása.
- e. Nem értünk egyet azzal, hogy a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére vonatkozó „magyar gyakorlat kialakítása hosszabb távon képzelhető el”. Fontos látni, hogy a



jelenlegi vagyonyilatkozati rendszer a magyarországi korrupció egyik leginkább neuralgikus pontja, amely egyszersmind a politikai-közhatalmi képmutatás szimbólumává is vált. Ezért annak határidő tűzése nélküli rögzítése, hogy a szükséges és indokolt intézkedések megtétele csak hosszabb távon képzelhető el, csak elodázza a probléma megoldását.

- f. A TI – legutóbb más civil szervezetekkel együttesen előterjesztett – vagyonyilatkozati javaslatait [itt](#) találhatóak.

#### 11. A közérdekű bejelentésekkel és a bejelentők védelmével összefüggő észrevételek

- a. Nem vitatjuk, hogy az „állami szervek számára a megismerés három módon lehetséges: egyrészt ha maguk derítik fel a korrupciós kockázati tényezőket, kutatásokkal, elemzésekkel, bűnüldözési jogosítványaik felhasználásával, másrészt, ha a társadalom tagjai hozzák tudomásukra bejelentéseikkel, panaszaikkal, feljelentéseikkel, illetve azokat, ha egyéb úton (pl. sajtó) észlelik”. Jelezzük azonban, hogy a program adós marad azoknak az eseteknek a bemutatásával, amikor a hatóságok a sajtó útján észlelt korrupciós esetek miatt hivatalból eljárást indítottak. A TI tapasztalatai alapján például az ügyészség és a nyomozó hatóságok általános gyakorlata az, hogy a sajtóban megjelenő információk alapján nem indítanak eljárást.
- b. Mivel a program idézi a TI-t, miszerint a „közérdekű bejelentők védelme idehaza csak látszatzatmegoldás”, mellőzzük a közérdekű bejelentőkre vonatkozó jelenlegi szabályozás és gyakorlat részletes kritikáját. A program által a bejelentők védelme érdekében megfogalmazott javaslatok közül egyetértünk azzal, hogy az „egységes eljárásrend kialakítását célozná, és hozzájárulna a rendszer eredményesebb működéséhez az is, ha jogszabályban lenne rögzítve a közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére és a kivizsgálás rendjére vonatkozó belső szabályzat készítésének kötelezettsége”. Nem vagyunk azonban meggyőződve arról, hogy a bejelentők tényleges védelme terén a helyes irány „védettségüket és támogatásukat tekintve különbséget tenni a közérdekű bejelentői körön belül a korrupciós jelenséget jelző bejelentőkre vonatkozóan”. Mivel a korrupció a program által elismerten nehezen ragadható meg fogalmilag, a védelem és támogatás nyújtására kötelezett hatóságok parttalan jogvitája származhat annak eldöntéséből, hogy melyik bejelentés vonatkozott korrupcióra és melyik nem. Javasoljuk ezért a védelmet és a támogatást a bejelentő sokirányú rászorultságától függővé tenni, figyelembe véve a fizikai védelem, a pszichikai segítségnyújtás és az anyagi támogatás szükségességét.
- c. Amint azt a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényre vonatkozó [álláspontunkban](#), illetve a törvény köztársasági elnöki vétóját kérő [levelünkben](#) is kifejtettük, a közérdekű bejelentők hatékony védelme érdekében sokkal többet kell tenni, mint amennyit a program előírányoz. Mivel az álláspontunkat korábban eljuttattuk a kormánynak, illetve az megismerhető az itt említett, nyilvánosan hozzáférhető dokumentumokból, ehelyütt csak összegezzük a legfontosabb teendőket. A TI szerint mindenképpen szükséges, hogy valamely állami hatóság elsődleges felelősséget viseljen a közérdekű bejelentők védelméért és a korrupcióra vonatkozó jelzések felderítéséért. Ezért a kormány, mivel nem hoz létre új „antikorrupciós

szuperhatóságot” – amivel egyébként egyetértünk – tegye valamelyik meglévő állami szerv kiemelt feladatává a korrupció elleni harcot. Ennek a kijelölt állami hatóságnak újszerű, különleges megoldásokat is alkalmaznia kellene a korrupció leküzdése érdekében. Fontos például, hogy a sajtó útján nyilvánosságra került olyan információkat, adatokat, amelyek korrupcióra vagy a hatalommal való visszaélésre utalnak, közérdekű bejelentésként kezeljék és hivatalból vizsgálják ki. Az is fontos, hogy kivizsgálják a korrupció, illetve a hatalommal való visszaélés kialakulását, megvalósulását lehetővé tévő helyzeteket, feltárják az ezt előidéző mulasztások, az ún. szervezeti felelőtlenség okait. Igazán nagy jelentősége azonban a közérdekű bejelentők védelmének van. Biztosítani kell számukra az anonimitást, a közérdekű bejelentés miatt a munkájától jogtalanul megfosztott bejelentő érdekében munkaügyi eljárást kell kezdeményezni, a bejelentéssel felfedett államtitok, minősített adat miatt büntetőjogi felelősségre vonással szembeülő bejelentőnek jogi védelmet kell nyújtani. A közérdekű bejelentők védelmét ki kell terjeszteni mindazokra, akiket a közérdekű bejelentőre figyelemmel hátrány érhet (családtagok, más hozzátartozók, egy háztartásban élők, stb.).

## 12. Az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályokkal összefüggő észrevételek

- a. A program tartalmazza, hogy az „OECD ajánlásának megfelelően indokolt a kis- és közepes vállalkozások részére a sajátos igényeikhez és lehetőségeikhez igazodó útmutató készítése a belső ellenőrzési, etikai és megfelelőségi szabályzatok alkalmazhatóságáról és előnyeiről”. Ehhez javasoljuk figyelembe venni a TI által a kis- és középvállalkozások részére készített [kiadványt](#), amely hat lépésben bemutatja a korrupció megelőzéséhez szükséges eszközöket és azok alkalmazását. A KKV-k ez irányú képzésének elősegítésére javasoljuk, hogy a program irányozza elő a Kereskedelmi és Ipari Kamrákkal történő együttműködést a konkrét képzési terv előkészítését.
- b. Javasoljuk, az Egyesült Államokban alkalmazott megoldás alapján az ún. „Sarbanes-Oxley” törvényhez hasonló szabályozás bevezetését az állami vállalatok, valamint nyilvánosan működő részvénytársaságok vállalati ellenőrzési, elszámoltathatósági és befektető védelmi megoldásainak a kialakítására, illetve fejlesztésére.
- c. Javasoljuk, hogy a program érdemben foglalkozzon a lobbizás jelenségével, mert – amint a TI által a témában végzett [kutatás](#) is kimutatta – jelenleg Magyarországon a lobbizás átláthatatlan, és az átfogó és számon kérhető szabályozás teljességgel hiányzik. Amint a fenti I/3/f., I/6/a. és a lenti II/1. pontokban részletesen kifejtjük, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletben található lobbirendelkezéseket legalábbis elégtelennek és hatástalannak tartjuk. Az Európai Bizottság korrupció elleni jelentése is megfogalmazta, hogy ez a „kormányrendelet mindössze arra kötelezi a köztisztviselőket, hogy felettesüktől előzetes engedélyt kérjenek a lobbistákkal való találkozóra és a kapcsolatokról vagy a találkozók eredményéről tegyenek nekik jelentést, azonban e kötelezettségek végrehajtását nem ellenőrzik.” Javasoljuk, hogy a program konkrét intézkedéseket fogalmazzon meg a lobbizás átláthatóvá tétele érdekében.

### 13. Az oktatás, képzés körében felmerülő észrevételek

- a. Egyetértünk azzal, hogy a „korrupció elleni fellépés hatékonyságához szükséges a korrupciós jelenségek folyamatos kutatása”, ám megjegyezzük, hogy a program egyáltalán nem irányoz elő a korrupció megismerésére irányuló kutatást. Javasoljuk ezért, hogy a program rendelkezzen a korrupcióra vonatkozó különféle kutatások – például látenciakutatás, percepció vizsgálatok, survey-típusú vizsgálatok, stb. – rendszeres időközönként történő elvégzéséről és az ehhez szükséges forrásokról.
- b. Egyetértünk a „rendőri intézkedést kép- és hangrögzítéssel” dokumentáló eszközök rendszeresítésével, ám javasoljuk, hogy a program rendelkezzen az így rögzített adatok tárolásának idejéről és arról is, hogy a hatáskörrel rendelkező, illetékes szervek megfelelő időközönként ellenőrizzék a rögzített adatokat.

II. A TI a Nemzeti Korrupcióellenes Program 2015.-2016. évre vonatkozó intézkedési tervére (a továbbiakban: intézkedési terv) az alábbi észrevételeket teszi:

1. Az intézkedési terv 1. pontjában foglaltakkal részben egyetértünk, az integritásirányítás eszközeit ugyanis valóban ki kell terjeszteni a kormány alárendeltségében működő központi államigazgatási szerveken túl az egyéb államhatalmi szervezetekre is. Különösen fontos, hogy az igazságszolgáltatási szerveknél is működjék integritás tanácsadó, ugyanis az ombudsman közérdekű bejelentők védelmével összefüggő hatáskörei nem terjednek ki a bíróságokra és a legtöbb ügyészési szervre. Ugyanakkor az integritásirányítás jelenlegi rendszerének mennyiségi kiterjesztését nem tudjuk támogatni, a fenti I/3/f. pontban írt okokból. Azt javasoljuk ezért, hogy az integritásirányítás szervezeti hatályának kiterjesztésén túl a kormány teremtse meg az integritás tanácsadók valódi függetlenségét és szüntesse meg az integritásirányításnak a fegyelmi, az adatvédelmi és az esélyegyenlőségi szakterületekkel történt összekapcsolását. Az érdekérvényesítőkkal történő kapcsolattartásra vonatkozó, szintén az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletben található rendelkezések is teljes revízióra szorulnak. Bár kétségesnek tartjuk, hogy az elvtelen lobbizás pusztán azáltal visszaszorítható lenne, hogy valamely jogszabály a lobbikapcsolatokat bejelentési kötelezettség alá vonja – hiszen a bejelentési kötelezettséget előíró korábbi lobbitorvény (2006. évi XLIX. törvény) rendelkezései is könnyen kijátszhatóak voltak. Első lépésként mégis javasoljuk annak jogszabályi előírását, hogy minden közhatalmi döntéshozó köteles jelentést készíteni az érdekérvényesítőkkal történő kapcsolattartásról és ezek a lobbijelentések legyenek közérdekből nyilvános adatként bárki számára hozzáférhetőek. A hozzáférést, a proaktív információszabadság jegyében, az adott állami szervek honlapján történő nyilvánosságra hozatal útján célszerű rendezni.
2. Az intézkedési terv 2. és 3. pontját illetően kétségesnek tartjuk, hogy az Állami Számvevőszék integritás felmérésének „népszerűsítése” és „támogatása” mennyiben számon kérhető állami-kormányzati feladatok. Javasoljuk, hogy mind a közhatalmi szerveket, mind pedig az állami, illetve önkormányzati tulajdonosi szerepvállalással

működő gazdasági társaságokat pozitív ösztönzőkkel bírják rá az integritás felmérésben történő részvételre. Elképzelhető lenne olyan megoldás, hogy állami, illetve önkormányzati tulajdonosi szerepvállalással működő gazdasági társaság csak akkor érvényesíthetne társasági adóalapot csökkentő tételt, ha részt vesz az integritás felmérésben. A TI az integritás felmérésben történő részvétel jogszabályi előírását is megfelelő megoldásnak tartja, ezért javasoljuk, hogy az intézkedési terv vagy a program fejtse ki az önkéntesség mellett felhozható részletes szakmai érveket. Technikai észrevételként javasoljuk az intézkedési terv 3. pontjában a „legalább többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságokra” kifejezés használatát.

3. Az intézkedési terv 4. pontjából nem derül ki az „integritási kontrollok” kifejezés jelentése. Megjegyezzük továbbá, hogy az ismeretlen tartalmú integritási kontrollok érvényesítése a kormányzati ellenőrzés során nem tűnik számon kérhető vállalásnak, ahogyan az ezzel összefüggő tapasztalatokról szóló, az ilyen ellenőrzést végző szervek nyilvánosság számára nem hozzáférhető beszámolóikban történő értékelése sem látszik célravezetőnek.
4. Az intézkedési terv 5. pontja túlzott általánossággal írja elő, hogy „felül kell vizsgálni” a minisztériumok és egyes államigazgatási szervek belső szabályait a korrupciós kockázatokra tekintettel. Ez a feladat ebben a formában gond nélkül teljesíthető egyetlen betűnyi szabálmódosítás nélkül is. Az intézkedési terv 6. pontjában említett, az Állami Számvevőszék által készítendő módszertani útmutató javítja az intézkedési terv 4-5. pontjaiban foglalt előírások számon kérhetőségét. A korrupciós kockázatok meghatározása során javasoljuk figyelembe venni a TI szakmai tapasztalatait, amelyek szerint minden esetben korrupciós kockázatot jelent a vezető számára nem ellenőrzött, ellensúlyal nem rendelkező hatáskör megállapítása, illetve az információhoz történő nyilvános hozzáférést korlátozó előírás. Mind a felülvizsgálat, mind az annak alapjául szolgáló módszertani útmutató vonatkozásában elengedhetetlennek tartjuk a szabálmódosító tervezetek és a módszertani útmutató tervezetének a nyilvánosan egyeztetését, valamint azt, hogy a szabálmódosítást nem eredményező felülvizsgálatról készüljön feljegyzés, ami szintén legyen nyilvánosan hozzáférhető.
5. Az intézkedési terv 7. pontja nem határozza meg, hogy mi történjék azokkal a munkakörökkel, amelyekről a „feltérképezés” megállapítja, hogy „fokozott korrupciós és integritási kockázatok” érintik.
6. Az intézkedési terv 8. pontjában nem világos, hogy mit jelent a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer összhangjának a megteremtése. Amennyiben ez az integritás tanácsadó funkciójának a fegyelmi, az esélyegyenlőségi és az adatvédelmi feladatoktól történő elválasztását jelenti, akkor – a fenti I/3/f és II/1. pontokban írtak fenntartásával – támogatjuk ezt a vállalást. Az intézkedési terv 1. pontjában írtakra figyelemmel azonban nem világos, hogy a 8. pont miért csak a kormány alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervek esetében látja fontosnak az integritásirányítás és a belső kontrollrendszer összhangját. Javasoljuk, hogy az intézkedési terv gondoskodjon az autonóm államigazgatási szervek, az igazságszolgáltatási szervek és az önkormányzatok esetében is az integritásirányítás

és a belső kontrollrendszer összhangjáról. Javasoljuk továbbá azt is, hogy az intézkedési terv lényegesen szorosabb határidőt állapítson meg erre a feladatra.

7. A fenti I/6/e. pontban írtakra figyelemmel javasoljuk az intézkedési terv 9. pontjában foglaltak törlését.
8. Az intézkedési terv 10. pontjával összefüggésben elégtelennek tartjuk az összeférhetetlenség bejelentésére vonatkozó szabályok felülvizsgálatát. Egyrészt a fenti I/6/d. pontban kifejtettekre figyelemmel a közhatalmi dolgozók minél szélesebb körében – a jogi oltalom alá eső tevékenységek kivételével – a teljes másodállás tilalom vagy másodállás ingyenesség bevezetését tartjuk szükségesnek. Másrészt a fenti I/8/b. pontban írtakra figyelemmel javasoljuk a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének a megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 54. § 65. pontjával bevezetett rendelkezés – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény alkalmazásának az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján nyújtott költségvetési támogatásra történő alkalmazásának a kizárása – visszavonását.
9. Az intézkedési terv 11. pontjával kapcsolatban utalunk a fenti I/9. pontban írtakra. Elégtelennek tartjuk, hogy a program és az intézkedési terv egyaránt kizárólag a pártfinanszírozás újraszabályozását javasolja. Ehelyett a teljes politikafinanszírozás – az a pártfinanszírozás mellett a kampányfinanszírozás és a kampányszabályozás – újraszabályozását javasoljuk. Az új szabályozás elveire vonatkozó, korábban megfogalmazott és nyilvánosságra hozott javaslatainkra a fenti I/9. pontban utaltunk. Javasoljuk továbbá, hogy az újraszabályozás folyamatába, a politikafinanszírozás korrupciójának kontrollja terén kétes hírnevet szerzett Állami Számvevőszéken túl, a szakterületen jártassággal rendelkező civil szervezeteket is vonják be.
10. Az intézkedési terv 12. pontjában az „antikorrupciós szempontok fokozott érvényesítése” a közbeszerzési szabályozás kialakítása során elfogadhatatlanul tág értelmezési szabadságot hagy a jogalkotónak, ezért ez a vállalás könnyedén kijátszható. Javasoljuk, hogy az intézkedési terv az alábbi konkrét szabályozási célokat állítsa a közbeszerzési törvényalkotás folyamata elé: a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság közötti független viszony megteremtése; a háromajánlatos látszatverseny megszüntetése; a szolgáltatások és az áruk beszerzése esetében a 25 millió forintos értékhatár, építési beruházások esetében a 150 millió forintos értékhatár alatti közbeszerzéseknél annak előírása, hogy ezek a közbeszerzések is hirdetménnyel induljanak; a közbeszerzési közadatok közzétételének kikényszerítése; titkosított közbeszerzési eljárásá minősítésnél erősebb garanciák kiépítése (ne legyen elegendő a parlament illetékes bizottságának politikai döntése a felmentés megadásához, a beszerzések/jogcímek szűkebb köre esetében lehessen tükös közbeszerzést lefolytatni, az ilyen beszerzésen ajánlattételre jogosult gazdasági szereplők listája legyen nyilvános); az igazgatási szolgáltatási díjak csökkentése; az adatbázisok kereshetőségének javítása; a polgári jogi semmisséget/megtámadhatóságot, illetve a büntetőjogi felelősséget indukáló közbeszerzési szabálytalanság esetén a közbeszerzési jogorvoslat egyéves jogvesztő határidejének eltörlése; úgynevezett compliance rendszerek kidolgozása és adaptálása

ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon egyaránt; erősebb civil kontroll biztosítása több integritási megállapodás kötésén keresztül; konkrét lépések megtétele az elektronikus közbeszerzési eljárások felé.

11. Az intézkedési terv 13. pontjával kapcsolatban egyrészt eltűzöttnek tűnik a közel másfél éves határidő megállapítása. Másrészt az ajánlatokon és a megkötött szerződéseken túl az alábbi információ nyilvánosságra hozatalát is előírni javasoljuk: beszerzési terv, éves statisztika összegzés, előzetes vitarendezési kérelem, valamint a megkötött szerződések módosításai, illetve a szerződések teljesítésére vonatkozó információk. Javasoljuk továbbá az információk/adatok/dokumentumok nyilvánosságra hozatalához szükséges számon kérhető szabályozási és informatikai feltételek kidolgozását. Ugyanitt az intézkedési terv „az elektronizálás egyéb lehetőségeinek a bevezetését” is előírja. Bár nem egyértelmű, nem is zárható ki, hogy az intézkedési terv az elektronikus közbeszerzésekre utal. Ezzel összefüggésben rámutatunk, hogy az Európai Bizottság fenti I/2/f. pontjában hivatkozott országjelentése megállapítja, hogy az „elektronikus közbeszerzések gyakoribb alkalmazása jelentős költségmegtakarítást eredményezhet, előmozdíthatja a versenyt és javíthatja a beszerzések átláthatóságát”. A program is megállapítja az „elektronikus közbeszerzés jobb kihasználása [...] jelentősen csökkenti az adminisztrációs terhet, gyorsítja, átláthatóbbá teszi az eljárást, megkönnyíti az ellenőrzést, csökkenti a korrupciós kockázatokat”. Ehhez képest a program mindössze semmire nem kötelező deklarációként rögzíti, hogy „fontos a közbeszerzési eljárások elektronizálásának fejlesztése során az antikorrupciós szempontok hangsúlyos figyelembe vétele”. Javasoljuk, hogy az intézkedési terv fogalmazzon meg érdemi, konkrét vállalásokat az elektronikus közbeszerzések magyarországi elterjesztése érdekében.
12. Az intézkedési terv 14. pontját túl általánosnak tartjuk. Nem elegendő „megvizsgálni” a „köztulajdonban álló gazdasági társaságok” esetében a „jogszabályban rögzített közzétételi kötelezettségek alá eső adatok körének korszerűsítése lehetőségét”. A „közérdekű adatok elektronikus közzétételének részletszabályait” sem elegendő „felülvizsgálni”. Javasoljuk a fenti 8. pontban megfogalmazott konkrét teendőknek az intézkedési tervben meghatározott több mint egyéves határidőnél jóval rövidebb időn belül történő végrehajtását.
13. Az intézkedési terv 16-19. pontjaiban a vagyonyilatkozati rendszer átalakítása érdekében írtakat alapvetően előremutatónak tartjuk, a fenti I/10. pontban írtakat azonban továbbra is irányadónak gondoljuk. Ennek megfelelően nemcsak a „szándékosan valótlan tartalmú vagyonyilatkozat tétel” kriminalizálását, hanem a vagyonyilatkozatokkal összefüggő kötelezettségek körében előforduló szabálytalanságok széles körét büntetni rendelő büntetőjogi tényállás megalkotását tartjuk szükségesnek. Az intézkedési terv 18. pontjában nem tartjuk elégségesnek a „jogszabályok áttekintését” a „vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos bejelentések megtételére vonatkozó kötelezettségek egyszerűsítése” érdekében. Ehelyett a vagyonyilatkozatok teljes spektrumában tételes és automatikus ellenőrzést tartunk szükségesnek, amelyet álláspontunk szerint célszerűen a Nemzeti Adó- és

Vámhivatalnak kell elvégeznie. A nem választott tisztségviselők vagyonyilatkozatának szűrőpróbaszerű ellenőrzése helyett pedig továbbra is a fenti I/10/b. pontban írtak szerinti tételes ellenőrzést tartjuk indokoltnak bevezetni.

14. Az intézkedési terv 20-23. pontjaiban foglaltakat annyiban tartjuk elfogadhatónak, amennyiben az e pontokban írtak jelzik, hogy a kormány maga is tisztában van a közérdekű bejelentőkre vonatkozó jelenlegi szabályozás hatástalanságával. A fenti I/11. pontban írtakat azonban fenntartjuk, vagyis továbbra is úgy véljük, hogy az intézkedési tervben vállaltaknál sokkal többet kell tenni a közérdekű bejelentők megvédése érdekében. Túlzottan nagy hangsúlyt kap a veszélyeztetett bejelentők védelme, ami amúgy fontos célkitűzés, de messze nem a közérdekű bejelentő védelem elsődleges prioritása. Az intézkedési terv e személyi kör védelmére évi 50 millió forintot irányoz elő, ám adós marad annak megjelölésével, hogy miféle számításokon és előzetes hatásvizsgálatokon alapul ez az összeg. Az intézkedési terv 20. pontjával kapcsolatban javasoljuk, hogy az ombudsman közérdekű bejelentésekkel összefüggő hatáskörének a kiterjesztését az igazságszolgáltatási szervekre és az ügyészségre. Az intézkedési terv 23. pontjával kapcsolatban sürgősen tartunk egyévi határidőt a közérdekű bejelentések kivizsgálására irányuló jelenlegi eljárásrendekre vonatkozó jelentés elkészítésére. Ehelyett javasoljuk lényegesen rövidebb határidővel az új, egységes eljárásrend elveinek és alapkövetelményeinek a jogszabályi előírását. Az intézkedési tervből hiányoljuk a közérdekű bejelentők tényleges védelme és a jelzéseik érdemi kivizsgálása érdekében teendő, a fenti I/11/c. pontban megfogalmazott intézkedéseket.
15. Az intézkedési terv 26. pontjával kapcsolatban jelezzük, hogy a program nem fejt ki, hogy az „összevont hatósági ellenőrzések” miért védettebbek a korrupciós kockázatokkal szemben, ezért nem állapítható meg, hogy számuk „jelentős növelése” mennyiben jelentene előrelépést a korrupció elleni küzdelemben. Javasoljuk az elmaradt magyarázat pótlását, aminek hiányában az intézkedési terv e pontjával nem tudunk egyetérteni.
16. Az intézkedési terv 27. pontja eltúlzottan hosszú, mintegy másfél évi határidő tűzésével hív fel „az üzleti élet tisztaságát elősegítő” megoldásokról jelentés készítésére. E megfogalmazásokból nem következik, hogy az intézkedési terv számon kérhető kötelezettséget vállalna a közel másfél év múlva elkészülő jelentésben foglalt „jogintézmények” bármiféle magyarországi bevezetésére. Az intézkedési terv 28. pontja hasonlóan eltúlzott határidővel semmire sem kötelező feladatot ír elő, abból ugyanis nem derül ki, hogy miféle „pozitív ösztönzők” szolgálnának az üzleti compliance megoldások bevezetésének „támogatására” és mi történne akkor, ha a támogatás ellenére a gazdasági szereplők nem vezetnék be ilyen megoldásokat. Nem világos, hogy az intézkedési terv milyen pozitív ösztönzőkre gondol, valamint miért kell közel másfél év ennek a vállalásnak a végrehajtására. Javasoljuk sokkal szűkebb határidő kitűzését és az üzleti élet korrupció elleni védettségét növelő intézkedések bevezetésére vonatkozó érdemi kötelezettség, például a fenti I/12. pontban foglaltaknak lényegesen rövidebb határidőben történő végrehajtásának a vállalását.

17. Javasoljuk, továbbá az Európai Parlament előtt első olvasatban elfogadott a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalatok és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatban szereplő korrupció és megvesztegetés elleni intézkedések kötelezővé tételét.
18. Az intézkedési terv 29. pontjával kapcsolatban javasoljuk annak vállalását, hogy a közúti áruforgalmi ellenőrző rendszer kiépítése során nem kerül sor nemzetbiztonsági megfontolásokból a versenyt korlátozó közbeszerzési eljárás alkalmazására. Javasoljuk a közúti áruforgalmi ellenőrző rendszer kiépítése során open contracting eljárás vagy integritási megállapodás alkalmazását.
19. Az intézkedési terv 31. pontja nem tartalmaz konkrét feladatot és annak végrehajtására túl hosszú, majdnem másfél éves határidőt állapít meg. A Gazdasági Versenyhivatal feladat- és hatásköre könnyedén felülvizsgálható számon kérhető és a gazdasági korrupciót, valamint más versenyszabálytalanságokat visszaszorítani képes intézkedések megtétele nélkül. Azt javasoljuk ezért, hogy az intézkedési terv annak rövid határidőn belül történő megvizsgálását irányozza elő, hogy a Gazdasági Versenyhivatal feladat- és hatáskörei milyen feltételek megléte esetén bővíthetők az üzleti szektorban előforduló szabályozás megfeleléségi (compliance), valamint közzétételi visszaéléseket kontrolljával.
20. Az intézkedési terv 32. pontjával összefüggésben javasoljuk a korrupció elleni képzési módszertanok tervezetének nyilvános vitáját, illetve a kialakításukba a korrupció elleni küzdelemben jártas szakmai, civil és tudományos szervezetek bevonását.
21. Az intézkedési terv 34. pontjával összefüggésben azt javasoljuk, hogy – hasonlóan az intézkedési terv 32. pontjában foglaltakkal összefüggésben javasolthoz – a közszolgálati és a rendészeti képzési tananyagok felülvizsgálata és korrupció elleni elemekkel történő kiegészítése is a korrupció elleni küzdelemben jártas szakmai, civil és tudományos szervezetek bevonásával történjék. Javasoljuk, hogy a kormány a felülvizsgálatról és a tananyagok tervezett kiegészítéséről készítsen nyilvános vitára bocsátandó jelentést.
22. Az intézkedési terv 37. pontjával kapcsolatban ugyanazt a javaslatot fogalmazzuk meg, amit a 32. és a 34. ponttal kapcsolatban már jeleztünk. Mivel három, a korrupció elleni küzdelemben érintett, illetve a közszolgálatban dolgozó állomány képzésével összefüggő vállalásról van szó, javasoljuk azt is, hogy az intézkedési terv – a jelenlegi 32., 34. és 37. pont felülvizsgálatával – egységes vállalást fogalmazzon meg az állami dolgozók korrupció elleni képzéséhez és továbbképzéséhez szükséges tananyagok kidolgozása érdekében. Azt továbbra is szükségesnek tartjuk, hogy e tananyagok, képzési anyagok, stb. kialakítása sokirányú szakértelem nyilvános vita keretében történő bevonásával történjék.
23. Az intézkedési terv 38. pontjában álláspontunk szerint elnagyolt az arra vonatkozó utalás, hogy „antikorrupciós témájú kutatásokat kell végezni”. Javasoljuk, hogy az



intézkedési terv önálló pontban foglalkozzon a korrupciót feltáró kutatásokkal és megfelelően gondoskodjék az ehhez szükséges költségvetési források rendelkezésre bocsátásáról. Kutatások hiányában a program és az intézkedési terv hatékonysága sem mérhető. A rendészeti/rendvédelmi korrupció, az egészségügyi korrupció, a közbeszerzési korrupció és az állami/önkormányzati engedélyek kiadására irányuló eljárások korrupciója tűnnek olyan területeknek, amelyek kutatási eszközökkel jobban feltárhatóak.

III. A TI a Nemzeti Korrupcióellenes Program és a 2015.-2016. évre vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló kormányhatározatra (a továbbiakban: kormányhatározat) az alábbi észrevételeket teszi:

1. Javasoljuk, hogy a kormányhatározat 4. pontjában foglalt beszámolók, valamint a belügyminiszter által ezek alapján tett jelentés legyenek nyilvánosan hozzáférhetőek.
2. A kormányhatározat 6. pontjából nem derül ki, hogy mekkora összegű költségvetési források állnak rendelkezésre a program és az intézkedési terv végrehajtására. Javasoljuk, hogy a kormány számszerűsítse a korrupció elleni feladatokra szánt pénzüsszeget.
3. A kormányhatározat 7/a. pontjával kapcsolatban javasoljuk, hogy az érintett miniszterek az intézkedő hivatásos állomány testkamerákkal történő felszerelése tárgyában ne csak a végrehajtás módjáról, hanem az így rögzített adatok korrupció elleni küzdelemben történő hasznosításáról is készítsen jelentést. Javasoljuk ennek a jelentésnek – a nemzetbiztonsági és bűnüldözési érdekeket szem előtt tartó – nyilvános hozzáférhetővé tételét.

Budapest, 2015. március 4.